# Rechtsbescherming onder het nieuwe normen- en handhavingsstelsel voor Schiphol

**Prof mr B.J. Schueler**

**Universiteit Utrecht**

September 2013

**Problemen met het huidige geluidsstelsel**

Aanleiding tot de wijziging van het normen- en handhavingsstelsel zijn enkele problemen met het huidige stelsel:

- een baangebruik met zo min mogelijk geluidhinder is niet geborgd met de handhavingspunten;
- in bepaalde situaties dwingen de grenswaarden ertoe om niet geluidspreferentieel te vliegen.

Op 19 augustus 2010 heeft de Alderstafel Schiphol advies uitgebracht over een nieuw normen- en handhavingsstelsel voor Schiphol (NNHS). Het doel van het nieuwe stelsel is de operatie van Schiphol uitvoerbaar te houden ten behoeve van het accommoderen van de netwerkkwaliteit met zo min mogelijk geluidhinder voor de omgeving.

**Een samenvatting van het nieuwe normen- en handhavingsstelsel**

*1. Baangebruiksregels*

Nieuwe regels voor het *strikt geluidpreferent vliegen* vervangen het bestaande systeem van grenswaarden in handhavingspunten. In het nieuwe stelsel zijn er regels die er voor moeten zorgen dat in de gegeven omstandigheden (met name weerscondities) díe start- en landingsbanen worden gebruikt die het geringste aantal gehinderden opleveren én dat daarbij niet meer banen worden ingezet dan gegeven het verkeersaanbod strikt noodzakelijk is.

- Een strikt gebruik van *preferente baancombinaties*

  1e preferentie: starten Polderbaan en zo nodig Zwanenburgbaan en landen Kaagbaan en zo nodig Aalsmeerbaan

  2e preferentie: starten Kaagbaan en zo nodig Aalsmeerbaan en landen Polderbaan en zo nodig Zwanenburgbaan.

  Daarna komen pas preferenties met de Buitenveldertbaan; die zijn alleen vanwege het weer toegestaan.

- Binnen de baancombinaties moet zoveel mogelijk op de *meest geluidspreferente baan* worden afgehandeld.

- Er worden niet meer banen ingezet dan nodig is: voorkomen wordt dat een tweede start- en/of landingsbaan onnodig wordt ingezet.

Voor het gebruik van de meest preferente baan en voor de inzet van twee start- of landingsbanen worden regels vastgesteld die voorwaarden stellen aan het gebruik.

*2. Maximum aantal vliegtuigbewegingen per jaar*

Voor de periode tot en met 2020 is een maximum gesteld aan het aantal vliegtuigbewegingen op de luchthaven Schiphol van 510.000 per jaar, waarvan maximaal 32.000 bewegingen in de nacht en vroege ochtend mogen worden gevlogen. Dit

maximum zal in de regelgeving worden vastgelegd. Hierbij is in het advies van de Alderstafel aangegeven dat er na 2020 een beperkte verdere ontwikkeling kan plaatsvinden: indien er door hinderbeperkende maatregelen ruimte binnen de criteria voor gelijkwaardigheid ontstaat mag die in die periode voor de helft gebruikt worden voor een verdere groei van de luchthaven. De andere helft van de ruimte komt toe aan de omgeving als feitelijke hinderbeperking.

*3. Criteria voor gelijkwaardigheid*

De (in 2007 geactualiseerde) criteria voor gelijkwaardigheid vormen een algemene norm waarbinnen de gehele luchtvaartoperatie dient te worden uitgevoerd.

*4. Gebruiksprognose en rapportage; maximale hoeveelheid geluid*

Er zijn twee belangrijke momenten waarop de vliegtuigbewegingen worden getoetst aan de regels.

- Ieder jaar wordt de gebruiksprognose voor het komende gebruiksjaar *vooraf* getoetst aan de regels voor baangebruik en wordt bezien of de voorgenomen vliegtuigbewegingen passen binnen de criteria voor gelijkwaardigheid. Op basis van deze toets wordt een maximale hoeveelheid geluid (MHG) vastgesteld waarbinnen het vliegverkeer dat jaar moet worden afgehandeld. De CROS adviseert over de geluidsprognose.

- Na afloop van het gebruiksjaar wordt vastgesteld of de uitgevoerde operatie daadwerkelijk heeft plaatsgevonden binnen de criteria voor gelijkwaardigheid en wordt gehandhaafd op de regels en normen voor het baangebruik en op de MHG.

Verder zal de ILT onder het nieuwe stelsel twee maal per jaar een openbare handhavingsrapportage uitbrengen op basis van informatie van de sector. Hiervoor wordt aangesloten bij de IATA seizoenen.

Omdat is gebleken dat in de omgeving behoefte bestaat aan een tijdige en frequente informatievoorziening over de baaninzet, zullen onder het nieuwe stelsel ook dagelijkse verslagen van de baaninzet met een verklarende toelichting op de website worden geplaatst. De bedoeling hiervan is vragen bij omwonenden zo mogelijk vroegtijdig weg te nemen.

## De adviesvragen

In het in december 2008 gesloten ‘Convenant hinderbeperking en ontwikkeling Schiphol middellange termijn’ is onder 5.10 de volgende afspraak opgenomen:

*“Partijen komen overeen dat advies wordt ingewonnen bij een onafhankelijke deskundige inzake de vraag of de rechtsbescherming in een nieuw normen- en handhavingsstelsel gelijkwaardig is aan de rechtsbescherming in het huidige normen- en handhavingsstelsel.”*

Mij is verzocht de stelsels op de volgende punten met elkaar te vergelijken.

1. Op welke wijze kan een overtreding van de regels (huidige stelsel: totaal volume geluid (TVG) en lokale bescherming via handhavingspunten; nieuwe stelsel: criteria gelijkwaardigheid, maximum hoeveelheid geluid (MHG) en regels omtrent baangebruik gebaseerd op een systeem van strikt preferentieel baangebruik) worden geconstateerd?

2. Welke bevoegdheden (tot het nemen van maatregelen of opleggen van sancties) heeft de inspectie om tegen overtredingen op te treden?

3. Welke juridische instrumenten zijn er indien de inspectie geen of onjuist gebruik maakt van de onder 2 bedoelde bevoegdheden?

4. Wat zijn de kenmerken van de rechtsbescherming in het nieuwe stelsel? Zijn deze kenmerken vergelijkbaar met het huidige stelsel? Zijn er nog elementen die eventueel zouden kunnen worden ingebouwd om de borging van de gelijkwaardigheid van de rechtsbescherming ten opzichte van het huidige stelsel te vergroten?

5. Ligt de procedure voor wijzigingen in de verdeling van geluid over de omgeving voldoende vast en biedt deze voldoende rechtszekerheid?

## Iets over de terminologie

Het recht kent zijn eigen terminologie, waarin begrippen uit het dagelijkse spraakgebruik soms een specifieke betekenis hebben. Dat kan soms leiden tot misverstanden. Daarom worden in deze paragraaf een paar termen toegelicht. Omwille van de duidelijkheid wordt daarbij zoveel mogelijk aangesloten bij de begripsomschrijvingen die prof. Michiels heeft gehanteerd in zijn advies 'Niet minder, wel anders' (mei 2009).

Een *bestuurlijke sanctie* is 'een door een bestuursorgaan wegens een overtreding opgelegde verplichting of onthouden aanspraak' (aldus artikel 5:2 van de Algemene wet bestuursrecht). Zo'n sanctie wordt dus opgelegd door een overheidsorgaan (de wet zegt een 'bestuursorgaan'). Een bestuursorgaan kan een bestuurlijke sanctie alleen opleggen indien in de wet is bepaald dat het daartoe bevoegd is. In het kader van dit advies gaat het om de bevoegdheid van de Minister om bestuursdwang uit te oefenen, een last onder dwangsom op te leggen en een bestuurlijke boete op te leggen aan een overtreder. Waar in dit advies de term bestuurlijke sanctie wordt gebruikt, gaat het over deze drie instrumenten.

Een *herstelsanctie* strekt tot het ongedaan maken of beëindigen van een overtreding, het voorkomen van herhaling of het wegnemen of beperken van de gevolgen. Bestuursdwang en de last onder dwangsom zijn beide vormen van herstelsancties.

Bij *bestuursdwang* wordt door feitelijk handelen (daadwerkelijk ingrijpen) door of in opdracht van een bestuursorgaan een overtreding gestopt (artikel 5:21 van de Algemene wet bestuursrecht).

Bij een *last onder dwangsom* wordt getracht de overtreder zélf de overtreding te laten staken door hem te bedreigen met verbeurte van een of meer dwangsommen. Dat wordt gedaan door hem een last tot herstel van de overtreding op te leggen en daaraan de verplichting te koppelen een geldsom te betalen indien de last niet (tijdig) wordt uitgevoerd (artikel 5:31d van de Algemene wet bestuursrecht).

De *(bestuurlijke) boete* is een bestraffende sanctie, waarbij aan de overtreder een onvoorwaardelijke betalingsverplichting wordt opgelegd (artikel 5:40 van de Algemene wet bestuursrecht).

## Vraag 1. Op welke wijze kan een overtreding van de regels worden geconstateerd?

*1.1 Het moment waarop een overtreding kan worden geconstateerd*

In het nieuwe stelsel is het uitgangspunt dat overtredingen zoveel mogelijk worden voorkomen doordat de gebruiksprognose voorafgaand aan het gebruiksjaar wordt getoetst door de Minister van Infrastructuur en Milieu. Wordt tijdens het gebruiksjaar toch een overschrijding bereikt, dan moet dat blijken uit de evaluatie van het werkelijke gebruik die na afloop van het gebruiksjaar wordt opgesteld en door de ILT wordt getoetst.

De ILT zal bovendien twee maal per jaar, na afloop van een winter- en zomerseizoen, een handhavingsrapportage uitbrengen op basis van door de sectorpartijen opgestelde rapportages.

Ook kent het nieuwe stelsel dagelijkse verslagen van de baaninzet. Dit is dagelijkse informatie die door de LVNL wordt opgesteld op basis van de feitelijke baaninzet op de desbetreffende dag. Dit zal met ingang van het nieuwe gebruiksjaar 2014 worden gedaan door aan het einde van de dag een toelichting op de website te plaatsen waarin wordt aangegeven wat de baaninzet is geweest op die dag met een verklaring voor de gekozen baaninzet. Op deze wijze kunnen veel vragen van omwonenden vroegtijdig worden weggenomen.

Een  overtreding moet in het nieuwe stelsel dus ten minste blijken uit de toetsing van de evaluatie na afloop van het gebruiksjaar. Dit is het uitgangspunt voor overtredingen van alle normen, dus de baangebruiksregels, de MHG, de gelijkwaardigheidscriteria en het plafond van 510.000 vtb. Sommige overtredingen kunnen in het nieuwe stelsel ook worden geconstateerd op een ander tijdstip. Hierbij is van belang of de overtreden norm wordt toegepast op jaarbasis of op een andere basis.

De overtreding van normen die op jaarbasis worden toegepast zal doorgaans na afloop van het gebruiksjaar worden afgeleid uit de over het gebruiksjaar verstrekte informatie. In het nieuwe stelsel worden de MHG, de gelijkwaardigheidscriteria en het plafond van 510.000 vtb en een deel van de baangebruiksregels toegepast op jaarbasis.

Daarnaast kan een deel van de mogelijke overtredingen worden geconstateerd op basis van de (halfjaarlijkse) handhavingsrapportage per seizoen. Bij overtreding van normen die betrekking hebben op afzonderlijk het zomer- of winterseizoen, kan de ILT maatregelen of bestuurlijke sancties opleggen die betrekking hebben op een zomer- of winterseizoen.

Bij bepaalde soorten overtredingen is het zelfs mogelijk dat zij gedurende het halve jaar van een seizoen worden geconstateerd nog voordat er een rapportage over dat seizoen is opgesteld. Een voorbeeld doet zich voor als de Aalsmeerbaan tussen 23.00 en 6.00 uur zou worden ingezet, wat in het huidige artikel 3.1.5 van het Luchthavenverkeerbesluit (LVB) is verboden. Deze tussentijdse constatering is mogelijk indien de overtreding wordt veroorzaakt door de schending van een norm die niet gerelateerd is aan een langere periode (een seizoen of een gebruiksjaar).

In het huidige stelsel vindt de toetsing aan de grenswaarden in de handhavingspunten plaats op jaarbasis.[1] De regulering door middel van grenswaarden wordt in het nieuwe stelsel vervangen door nieuwe regels waarvan die voor strikt preferent baangebruik een prominente plaats innemen. Deze regels (met uitzondering van de jaarnorm voor gebruik van de vierde baan) hebben betrekking op afzonderlijk het zomer- en winterseizoen. Daardoor wordt het mogelijk dat de ILT bij overtreding van baangebruiksregels maatregelen of bestuurlijke sancties oplegt die betrekking hebben op een seizoen.[2] Het zal daarom in het nieuwe stelsel waarschijnlijk minder vaak nodig zijn om met handhaving te wachten totdat het gehele gebruiksjaar is verstreken. Het gevolg hiervan kan zijn, dat de handhaving sneller en directer volgt op een overtreding.

### *1.2 De informatie waar de overtreding uit kan worden afgeleid*

De ILT toetst of er een overtreding is begaan. Bewoners, die willen nagaan of de regels zijn nageleefd, kunnen zich baseren op de toetsresultaten van de ILT. In het nieuwe stelsel is men daarvoor vooral aangewezen op inhoud van de jaarevaluaties en de halfjaarlijkse handhavingsrapportages per seizoen.

In uitzonderlijke gevallen zullen bewoners misschien al eerder (bijvoorbeeld uit een dagelijks verslag van de baaninzet) kunnen afleiden dat er die dag een overtreding is begaan. Het moet dan gaan om de schending van een norm die niet gerelateerd is aan een langere periode. Om die conclusie te kunnen trekken, zal men moeten beschikken over kennis van de regels en de wijze waarop die moeten worden toegepast. Dat zal niet voor iedere bewoner zijn weggelegd.

In de praktijk zullen bewoners in hoge mate afhankelijk zijn van de informatie over de naleving van de regels die wordt verstrekt door de inspectie en door de sector. Is dit een verandering? Een deel van de vertegenwoordigers van bewoners heeft aangegeven dat zij vrezen in het nieuwe stelsel meer afhankelijk te zullen zijn van de inspectie dan in het bestaande stelsel. Deze vrees baseren zij vooral op het feit dat het nieuwe stelsel verschillende afwegingsmomenten kent, waarop de sector keuzes moet maken die afhankelijk zijn van de omstandigheden (met name weersomstandigheden en aanbod). Is de afhankelijkheid van de van hogerhand verstrekte informatie in het nieuwe stelsel anders dan in het huidige?

In het huidige stelsel bieden de handhavingspunten met grenswaarden de mogelijkheid om lopende het gebruiksjaar bij te houden of 'de emmer vol loopt'. Dat geeft een gevoel van directere controle, het idee dat men grip heeft op de zaak, omdat de norm is gericht op de uitkomst. In het huidige stelsel met grenswaarden in handhavingspunten geldt een 'absolute' norm die gedurende het jaar al dan niet behaald wordt. Dit geeft een bepaalde duidelijkheid. Maar ook in het huidige stelsel zijn bewoners, als zij deze grip op de zaak willen hebben, feitelijk afhankelijk van de informatie die hun van hogerhand wordt verstrekt. Het zelfstandig 'narekenen' of de grenswaarde is overschreden, is feitelijk niet uitvoerbaar.

---

[1] Het huidige stelsel kent ook baangebruiksregels, die op jaarbasis worden toegepast. Deze regels blijven bij de invoering van het voorgestelde nieuwe stelsel bestaan en zullen ook dan op jaarbasis worden toegepast.

[2] Zie de artikelen 1 tot en met 5 van de Conceptregels LVB. De normen voor de vierde baan staan in artikel 6.

De baangebruiksregels van het nieuwe stelsel zijn gedragsregels. Deze regels zijn niet gericht op de uitkomst, maar op het gedrag. Zij kunnen tot maatregelen en sancties leiden indien het gedrag onvoldoende verklaard kan worden aan de hand van deze regels. Het in een bepaalde mate inzetten van een start- of landingsbaan kan in het ene jaar, vanwege de (weers-)omstandigheden wel binnen de norm passen en in een ander jaar niet. Er zal daarom behoefte zijn aan uitleg omtrent de keuzes die zijn gemaakt bij het gebruik van de banen en de beoordeling daarvan door de inspectie. Het ligt in de rede dat in het nieuwe stelsel een sterke behoefte zal bestaan aan uitleg en transparantie met betrekking tot de naleving van de regels en het toezicht daarop van de inspectie. Waarschijnlijk zal die behoefte regelmatig sterker zijn dan in het huidige stelsel.

**Vraag 2. Welke bevoegdheden (tot het nemen van maatregelen of opleggen van sancties) heeft de inspectie om tegen overtredingen op te treden?**

## *2.1 De bevoegdheden in het huidige stelsel*

De ILT beschikt in het huidige stelsel over de volgende instrumenten voor handhaving van de in dit advies aan de orde zijnde regels.

- De ILT legt in het huidige stelsel een maatregel op bij overschrijding van een grenswaarde (art. 8.22 Wet luchtvaart). De ILT is daar in gevolge deze bepaling zelfs toe verplicht zodra zij constateert dat een grenswaarde is overschreden. Deze maatregel zelf is in juridische zin nog geen bestuurlijke sanctie ter handhaving van een verplichting. De maatregel verplicht de geadresseerde tot het verrichten van bepaalde handelingen. Als die verplichting niet wordt nagekomen is er een overtreding waarvoor een bestuurlijke sanctie (last onder dwangsom of bestuursdwang; boete) kan worden opgelegd.

- De minister (en in mandaat de ILT) is bevoegd bestuursdwang toe te passen of een last onder dwangsom op te leggen voor overtreding van hetgeen bij of krachtens de Wet luchtvaart is bepaald (dus ook voor overtreding van hetgeen in het LVB is bepaald).

- De minister (en in mandaat de ILT) kan een bestuurlijke boete opleggen voor overtreding van de in artikel 11.16 van de Wet luchtvaart genoemde overtredingen. Daartoe behoort onder andere de overtreding van een uit een maatregel, zoals hiervóór beschreven, voortvloeiende verplichting.

De bestuurlijke boete en de last onder dwangsom of bestuursdwang worden aangeduid met de verzamelterm 'bestuurlijke sancties.'

In het huidige stelsel gaat het om de overtreding van regels over grenswaarden op de handhavingspunten en het totale volume geluid (TVG) en om overtreding van de baangebruiksregels. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen enerzijds de regels die algemeen gesteld zijn en zich richten tot alle sectorpartijen en anderzijds de regels die zich alleen richten tot de LVNL. De algemene regels worden gehandhaafd door het opleggen van een maatregel, waarin de ILT verplichtingen oplegt aan de partij(en) die de maatregel ook daadwerkelijk kan (kunnen) uitvoeren. Het nakomen van die maatregel door de aangesproken partij(en) kan gesanctioneerd worden door middel van een bestuurlijke sanctie.

De regels die zich alleen richten tot LVNL, kunnen direct worden gehandhaafd door middel van een bestuurlijke sanctie zonder dat er eerst een maatregel behoeft te worden opgelegd. Het is voor de handhaving van deze regels immers niet nodig dat de ILT eerst specificeert welke partij wat moet doen om de door de regel beoogde toestand te bereiken.

Zo ontstaat in de praktijk van het huidige stelsel het volgende beeld.

*Overschrijding van een grenswaarde in het huidige stelsel*
Een overschrijding van een grenswaarde leidt tot een onderzoek door de ILT en mogelijk een maatregel, die de ILT kan opleggen met als doel om overschrijding van deze grenswaarden in het volgende gebruiksjaar te voorkomen. De maatregel wordt gericht tot de partij(en) die de maatregel ook daadwerkelijk kan (kunnen) uitvoeren. Indien de maatregel niet wordt uitgevoerd kan een bestuurlijke sanctie worden opgelegd.

| Kort weergegeven: |
| --- |
| overschrijding grenswaarde -> onderzoek ILT -> maatregel -> bestuurlijke sanctie |

*Overtreding van een baangebruiksregel in het huidige stelsel*
Bij de *baangebruiksregels* gaat het over bijvoorbeeld de ligging en het gebruik van de luchtverkeerwegen. Van overtreding kan bijvoorbeeld sprake zijn bij het ten onrechte inzetten van een bepaalde baan. Deze baangebruiksregels in het huidige stelsel richten zich tot één bepaalde sectorpartij, doorgaans de LVNL. In geval van overtreding van deze regels kan direct een bestuurlijke sanctie worden opgelegd. Uiteraard moet de ILT dan wel eerst onderzoeken wat de feiten zijn en of die een sanctie rechtvaardigen. Deze verplichting tot onderzoek en afweging vloeit voort uit de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

| Kort weergegeven: |
| --- |
| overtreding baangebruiksregel -> onderzoek ILT -> bestuurlijke sanctie |

## ***2.2 De bevoegdheden in het nieuwe stelsel***

In het nieuwe stelsel blijven de instrumenten (de maatregel en de bestuurlijke sancties) bestaan. Zij zullen evenwel deels anders worden ingezet.

- De maatregel wordt in het nieuwe stelsel opgelegd voor overtreding van de algemene, tot alle sectorpartijen gezamenlijk gerichte baangebruiksregels en de daarbij behorende zorgplicht. Deze maatregel wordt opgelegd aan de verantwoordelijke sectorpartij(en) die de maatregel daadwerkelijk kan (kunnen) uitvoeren. Als de maatregel niet wordt nageleefd, kan de minister (ILT) optreden met een boete of last onder dwangsom of bestuursdwang. Waar het opleggen van een maatregel niet nodig is, omdat er al een afdwingbare concrete verplichting kan worden afgeleid uit een aan de LVNL gerichte regel, wordt deze tussenstap niet voorgeschreven en kan de ILT onmiddellijk met een bestuurlijke sanctie optreden.

- De maatregel wordt ook ingezet als de ILT constateert dat normen van de MHG, de gelijkwaardigheidscriteria en het plafond van 510.000 vtb worden overtreden.

- De last onder dwangsom of bestuursdwang en de bestuurlijke boete kunnen in het nieuwe stelsel, net zoals in het huidige stelsel, worden ingezet voor overtreding

van hetgeen bij of krachtens de Wet luchtvaart is bepaald (dus ook voor overtreding van hetgeen in het LVB is bepaald). Deze sancties kunnen zonder voorafgaande maatregel direct worden opgelegd bij overtreding van baangebruiksregels die alleen tot de LVNL (en niet tot de sectorpartijen gezamenlijk) zijn gericht.

Zo ontstaat in het nieuwe stelsel het volgende beeld.

*Overtreding van baangebruiksregels gericht tot alleen de LVNL*
In deze gevallen wordt gehandhaafd door middel van het opleggen van een bestuurlijke boete of een last onder dwangsom aan de LVNL. Het is niet nodig eerst verplichtingen nader te adresseren aan een partij die de maatregel ook daadwerkelijk kan uitvoeren, want die partij is per definitie de LVNL.

*Overtreding van algemeen gestelde baangebruiksregels*
Daarnaast zijn er algemeen gestelde baangebruiksregels, die niet gericht zijn tot een bepaalde sectorpartij. De uitvoering van deze regels wordt in zodanige mate door verschillende sectorpartijen beïnvloed dat niet één partij voor het eindresultaat verantwoordelijk kan worden gehouden. In verband met deze laatstbedoelde regels wordt in de Wet luchtvaart een zorgplicht voor alle sectorpartijen gezamenlijk opgenomen. Deze algemeen gestelde baangebruiksregels en deze zorgplicht worden gehandhaafd door middel van eerst een maatregel en daarna zo nodig een bestuurlijke sanctie.

*Overtreding van de MHG, de gelijkwaardigheidscriteria of het plafond van 510.000 vtb.*
Deze algemene normen stellen 'buitengrenzen' aan de toelaatbare effecten bij de toepassing van het nieuwe stelsel. Op twee momenten wordt getoetst of de betrokken partijen zich houden aan deze regels. Ieder jaar wordt de gebruiksprognose voor het komende gebruiksjaar *vooraf* getoetst aan de regels voor baangebruik en wordt bezien of de voorgenomen vliegtuigbewegingen passen binnen de criteria voor gelijkwaardigheid. Op basis van deze toets wordt een maximum hoeveelheid geluid (MHG) vastgesteld waarbinnen het vliegverkeer dat jaar moet worden afgehandeld. Op dit eerste toetsmoment vindt dus voorafgaand toezicht plaats. Na afloop van het gebruiksjaar wordt vastgesteld hoe de uitgevoerde operatie daadwerkelijk heeft plaatsgevonden. Als de ILT op dit tweede toetsmoment vaststelt dat de MHG, de gelijkwaardigheidscriteria of het plafond in het gebruiksjaar is overschreden, legt de ILT een maatregel op, waarvan de naleving vervolgens kan worden gesanctioneerd met een bestuurlijke sanctie.

### *2.3 Een korte vergelijking met de bevoegdheden van andere bestuursorganen*

Het huidige en het nieuwe stelsel sluiten met deze instrumenten aan op het algemene systeem dat voor de bestuursrechtelijke handhaving in Nederland geldt. Een bijzonderheid in het kader van de Wet luchtvaart is de figuur van de maatregel, zoals hierboven beschreven. Het extra instrument van de maatregel is nodig om de verplichtingen geconcretiseerd te kunnen toespitsen op bepaalde vereiste handelingen van de verantwoordelijke sectorpartij. De af te dwingen handelwijze kan daarbij worden afgestemd op het beoogde beschermingsniveau. De maatregel is daarom een instrument dat de effectiviteit van de rechtsbescherming ten goede komt.

In één opzicht heeft de ILT verdergaande interventiemogelijkheden dan de meeste andere bestuursorganen in het omgevingsrecht. Zij beschikt namelijk over het

instrument van de bestuurlijke boete, terwijl andere organen die het milieurecht handhaven vaak zijn aangewezen op de last onder dwangsom of bestuursdwang. De bestuurlijke boete biedt de mogelijkheid om op een begane overtreding onmiddellijk te reageren met een sanctie achteraf. Zij heeft een bestraffend karakter en beoogt onder andere te voorkomen dat de overtreding nogmaals wordt begaan (preventie). Als de ILT het wenselijk acht om daarnaast ook concrete verbetermaatregelen dwingend op te leggen, kan zij (ook *naast* de bestuurlijke boete) een maatregel opleggen aan de sectorpartijen of een last onder dwangsom of bestuursdwang aan een overtreder.

### *2.4 Een vergelijking van de bevoegdheden in het bestaande en het nieuwe stelsel*

Vergelijkt men het huidige en het nieuwe instrumentarium met elkaar, dan valt op dat de instrumenten gelijk blijven maar dat zij in het nieuwe stelsel deels anders worden ingezet omdat het om de handhaving van deels andere normen gaat. Dat komt vooral doordat het in het nieuwe stelsel vaker zal gaan om de handhaving van normen die zich rechtstreeks tot de LVNL richten en derhalve onmiddellijk met oplegging van een bestuurlijke sanctie kunnen worden gehandhaafd zonder dat er eerst een maatregel behoeft te worden opgelegd. Omdat in die gevallen de tussenstap van de maatregel niet meer nodig zal zijn, zal de handhaving directer en sneller kunnen verlopen.

Wat betreft het instrumentarium is er dus geen sprake van een achteruitgang van de rechtsbescherming tegen overtredingen. Wel doet zich een potentiële versterking voor van de effectiviteit (in de zin van directere en snellere handhaving).

## Vraag 3. Welke juridische instrumenten zijn er indien de inspectie geen of onjuist gebruik maakt van de onder 2 bedoelde bevoegdheden?

### *3.1 Bezwaar en beroep*

Belanghebbenden kunnen een bezwaarschrift indienen en vervolgens zo nodig in beroep gaan tegen besluiten over het gebruik van de bij vraag 2 genoemde instrumenten: de maatregel, de last onder dwangsom of bestuursdwang en de bestuurlijke boete. Het bezwaarschrift wordt ingediend bij het bestuursorgaan dat het bestreden besluit heeft genomen (de ILT). Het beroepschrift wordt gericht aan de bestuursrechter. Als men in het besluit op het bezwaarschrift al krijgt wat men wilde, houdt de procedure daar op. Krijgt men dat niet, dan kan een belanghebbende in beroep bij de bestuursrechter.

Als de inspectie weigert een van de instrumenten te gebruiken, kan een belanghebbende die om toepassing van dat instrument heeft verzocht, tegen die weigering opkomen door middel van een bezwaarschrift en daarna zo nodig een beroepschrift.

Bewoners kunnen dus verzoeken om een maatregel of een bestuurlijke sanctie op te leggen aan een sectorpartij. Dat verzoek wordt gedaan in de vorm van een aanvraag. Tegen het besluit op zo'n aanvraag kan een belanghebbende in bezwaar en beroep gaan. Maar ook als de minister/de ILT helemaal niet zou reageren, of te laat zou reageren op de aanvraag, kan de belanghebbende naar de bestuursrechter. Hij kan dan, nadat hij een zogenaamde ' ingebrekestelling' heeft gestuurd aan de minister/de ILT, de bestuursrechter vragen een termijn te stellen voor het alsnog nemen van een besluit op de aanvraag. Als de minister/de ILT die termijn niet haalt, moet hij een door de bestuursrechter bepaalde dwangsom betalen aan de aanvrager. Los daarvan kan de belanghebbende, indien er niet tijdig op zijn aanvraag wordt beslist, tegenwoordig ook een dwangsom (van maximaal 1.260 euro) opeisen buiten de rechter om. Die mogelijkheid is in 2010 in de Algemene wet bestuursrecht opgenomen.

In het nieuwe stelsel wordt een gebruiksprognose voorafgaande aan het gebruiksjaar gezonden aan de Minister van Infrastructuur en Milieu. En de exploitant van de luchthaven zendt na afloop van het gebruiksjaar een evaluatie over het werkelijke gebruik van de luchthaven in vergelijking met de gebruiksprognose. Er zijn in het nieuwe stelsel dus twee toetsmomenten die het gebruiksjaar als geheel betreffen, een vooraf en een achteraf. Zou de wetgever gaan voorschrijven dat de minister de gebruiksprognose en/of de evaluatie moet goedkeuren (of woorden van gelijke strekking), dan zouden de beslissingen van de minister daaromtrent 'besluiten' zijn (in de zin van de Algemene wet bestuursrecht) zodat daartegen beroep bij de bestuursrechter open zou staan. Maar dat lijkt niet de bedoeling te zijn. Het gevolg daarvan is, dat de reactie van de minister op de gebruiksprognose en de evaluatie niet voor beroep vatbaar zijn bij de bestuursrechter. Wel kan daarover worden geprocedeerd bij de burgerlijke rechter, want die kan altijd worden benaderd als de weg naar de bestuursrechter niet openstaat. Maar het ligt niet in de lijn der verwachtingen dat die rechtsgang veel benut zal worden, want procedures bij de burgerlijke rechter zijn voor rechtzoekenden aanzienlijk duurder dan procedures bij de bestuursrechter en bovendien is het procesrisico groter (met name doordat de partij die verliest, wordt veroordeeld in (een deel van) de proceskosten van de wederpartij).

### *3.2 Wie kunnen in bezwaar en beroep gaan?*

Zoals uit de formuleringen in bovenstaande passage blijkt, is het voor de toegang tot de procedures mede bepalend of men 'belanghebbende' is. Daarbij is in het kader van dit advies vooral van belang dat men zich in zijn belang moet onderscheiden van anderen. Een of meer personen moeten meer dan anderen belang hebben bij een bepaald besluit, om als belanghebbende te kunnen worden aangemerkt. Het is dus goed mogelijk dat bij een besluit, dat velen raakt, ook vele belanghebbenden betrokken zijn.

Een belangrijke vraag is welke bewoners belanghebbende zijn bij een besluit over het opleggen van een maatregel of bestuurlijke sanctie. In de praktijk van het huidige stelsel gaat de inspectie daar soepel mee om. De toepassing van het belanghebbende-vereiste wordt door de wetgever aan de bestuursrechter overgelaten. Het is niet uitgesloten dat de bestuursrechter een verband verlangt tussen het belang van de bewoner die om handhaving verzoekt en de lokale geluidseffecten van de overtreding waartegen volgens deze bewoner zou moeten worden opgetreden. Als bijvoorbeeld door een onjuist gebruik van de baangebruiksregels een bewoner in het gebied van de ene baan wordt benadeeld, is hij aan te merken als belanghebbende bij een besluit over een maatregel of sanctie. Maar het is goed mogelijk dat allerlei andere bewoners in de regio Schiphol, voor wie het onjuiste gebruik geen enkel positief of negatief effect heeft gehad, niet als belanghebbende bij datzelfde besluit worden aangemerkt.

Voor de rechtsbescherming is het belangrijk dat verenigingen en stichtingen, die opkomen voor het algemeen belang van het beperken van geluidhinder in de regio en/of voor de collectieve belangen van de bewoners in de regio, als belanghebbende worden aangemerkt. Dat is gegarandeerd in de Algemene wet bestuursrecht (artikel 1:2, derde lid). Het beroepsrecht van milieu-organisaties is bovendien beschermd door het Verdrag van Aarhus (over de toegang tot informatie, inspraak en rechtsbescherming in het milieurecht), waaraan Nederland en de Europese Unie zich hebben gebonden.

### *3.3 Het huidige en het nieuwe stelsel vergeleken*

Vergelijkt men het huidige en het nieuwe stelsel, dan veranderen de juridische instrumenten, die belanghebbenden ter beschikking staan, als zodanig niet. Zij kunnen in bezwaar en beroep als de inspectie niet of niet goed reageert op overtredingen. Wel verandert de inhoud van de eventuele beroepsprocedures, want de te handhaven regels veranderen. Een procedure die in het huidige stelsel gaat over de vraag of een grenswaarde op een handhavingspunt is overschreden, gaat in het nieuwe stelsel over de vraag of de regels van het strikt preferente vliegen, gegeven de omstandigheden, goed zijn toegepast.

De wijziging van het normen- en handhavingssysteem kan leiden tot een verschuiving van het antwoord op de vraag welke bewoners belanghebbende zijn bij welk besluit over handhaving. Anders gezegd: welke bewoners over welke overtreding kunnen procederen bij de bestuursrechter (zie paragraaf 3.2). Het ligt voor de hand dat bewoners die feitelijk geluidhinder ondervinden als gevolg van een overtreding, steeds ook zelf belanghebbende zijn bij het besluit over de op te leggen maatregel of bestuurlijke sanctie.

**Vraag 4. Wat zijn de kenmerken van de rechtsbescherming in het nieuwe stelsel? Zijn deze kenmerken vergelijkbaar met het huidige stelsel? Zijn er nog elementen die eventueel zouden kunnen worden ingebouwd om de borging van de gelijkwaardigheid van de rechtsbescherming ten opzichte van het huidige stelsel te vergroten?**

### *4.1 Het belang van de informatievoorziening*

Bij vraag 1 werd al geconstateerd dat in het nieuwe stelsel een sterke behoefte zal bestaan aan uitleg en transparantie met betrekking tot de naleving van de regels en het toezicht daarop van de inspectie. Twee aspecten van informatievoorziening zijn van wezenlijk belang voor een goed functionerende rechtsbescherming in het nieuwe stelsel: betrouwbaarheid en frequentie.

Om de rechtsbescherming van bewoners goed te laten werken is de *betrouwbaarheid* van de van overheidswege verstrekte informatie over de naleving van wezenlijk belang. Of de ILT eventuele overtredingen daadwerkelijk zal constateren, hangt vooral af van de betrouwbaarheid van de gegevens die de sectorpartijen aan de ILT verstrekken. Het systeem van registratie en de levering van gegevens wordt vooraf door de ILT beoordeeld en periodiek gecontroleerd door middel van audits, gecombineerd met administratiecontroles. Zo is er voor gezorgd dat de ILT niet alleen de rapportages van de sectorpartijen bestudeert, maar ook controleert of het systeem dat wordt gebruikt voor het opstellen van de rapportage deugdelijk en betrouwbaar is. Het is niet uit te sluiten dat er mensen zullen zijn die ook deze door de ILT te verrichten systeemcontrole niet meteen vertrouwen. Mocht dit een probleem (gaan) opleveren, dan zou het vertrouwen van bewoners in de verstrekte informatie wellicht kunnen worden vergroot door het systeem van registratie en gegevensverstrekking door een (of enkele) onafhankelijke deskundige(n) (bij wijze van advisering aan de ILT) te laten beoordelen op betrouwbaarheid (voor zover dat niet al gebeurt).

De *frequentie* waarmee de overheid informatie verstrekt over de naleving is van belang om (al dan niet terechte) zorgen over de naleving gedurende het gebruiksjaar weg te nemen en eventuele voortijdige constateringen van overtredingen zichtbaar te maken. Een toegankelijk systeem van voor bewoners begrijpelijke informatie over de naleving van de toepasselijke normen is dus belangrijk. Dit gebeurt uiteraard na afloop van het gebruiksjaar als verslag wordt gedaan van de naleving en eventuele overtredingen en bij de halfjaarlijkse handhavingsrapportages per seizoen. Het is goed dat er ook aandacht is voor regelmatige informatieverstrekking gedurende het gebruiksjaar. Onder het nieuwe stelsel zullen er dagelijkse verslagen van de baaninzet aan het einde van de dag met een toelichting op de website worden gezet. Daarin zal worden aangegeven wat de baaninzet is geweest op die dag met een verklaring voor de gekozen baaninzet. Op deze wijze kunnen veel vragen van omwonenden vroegtijdig worden weggenomen. Zo zullen bijvoorbeeld afwijkingen van de verwachte baaninzet verklaard kunnen worden uit onverwachte weersomstandigheden en weersvoorspellingen.

## *4.2 Verschuiving van geluidseffecten op lokaal niveau*

Een tweede kenmerk van het nieuwe stelsel dat voor de rechtsbescherming relevant is, betreft de verschuivingen die ten opzichte van het huidige stelsel kunnen optreden op lokaal niveau. Als het nieuwe stelsel correct wordt uitgevoerd volgens de regels en binnen de randvoorwaarden (MHG en gelijkwaardigheidscriteria en het plafond van 510.000 vtb) kan het toch voorkomen dat op sommige locaties een zwaardere belasting optreedt dan onder het huidige stelsel zou zijn gebeurd. Dit effect is onverbrekelijk verbonden met het streven naar een zo gering mogelijk aantal geluidgehinderden (binnen de randvoorwaarden die ook een verdere groei van de exploitatie mogelijk maken). Een verbetering van de situatie van velen kan soms nadelig uitpakken voor anderen. Men mag aan de regelgeving rond Schiphol niet de voorwaarde stellen dat niemand er op achteruit gaat. Want het is onmogelijk om een normen- en handhavingsstelsel te wijzigen zonder dat zich lokaal ongunstige effecten voordoen. En het ongewijzigd laten van het stelsel is ook geen optie, alleen al omdat dat ook tot een achteruitgang van de geluidssituatie voor (wellicht zelfs veel grotere) groepen bewoners zou leiden.

Bij het Experiment Nieuw Normen- en Handhavingsstelsel (2010-2012) is gebleken dat de verschuivingen van effecten op lokaal niveau beperkt zijn gebleven. Er worden twee lokale effecten van geringe toename van geluidbelasting gemeld. Hoewel de effecten in de toekomst anders kunnen uitpakken, bijvoorbeeld als gevolg van een groei van het totale aantal vliegtuigbewegingen, is er op dit moment geen aanleiding om te zeggen dat het nieuwe stelsel tot disproportionele benadeling op lokaal niveau zal leiden.

Het nieuwe stelsel biedt niet de relatieve zekerheid van een bovengrens op lokaal niveau, die in het huidige stelsel door de grenswaarden in handhavingspunten wordt geboden. Als de lokale effecten op de geluidsbelasting in de toekomst onverhoopt ernstiger zouden uitpakken dan op basis van het Experiment (en de nu voorziene ontwikkelingen) mag worden aangenomen, zou daar geen *lokale* grens aan gesteld zijn. De daardoor getroffen bewoners hebben dan wel toegang tot de procedures van bezwaar en beroep en daarin kunnen zij eventuele onjuiste toepassing van het normen- en handhavingsstelsel aan de orde stellen. Maar zij kunnen zich dan niet beroepen op een lokale grenswaarde. In zoverre is de (materiële) rechtspositie van een bewoner op een dergelijke locatie verzwakt door het wegvallen van de grenswaarden in handhavingspunten. Op basis van wat het Experiment laat zien, gaat dit om effecten van beperkte omvang.[3]

Men moet hierbij wel betrekken wat er zou kunnen gebeuren als het huidige systeem zou worden voortgezet. Binnen het huidige systeem kunnen bijvoorbeeld grenswaarden in handhavingspunten worden verhoogd. Maar zelfs al zouden er onder het nieuwe stelsel lokale effecten optreden die onder het huidige stelsel niet zouden zijn opgetreden, dan nog moet dat ongunstige lokale effect worden afgewogen tegen het belang dat wordt gediend met het strikt geluidspreferentie vliegen: het streven naar een zo gering mogelijk aantal geluidgehinderden. De effecten die zich (blijkens het Experiment) onder

[3] In dit advies wordt niet ingegaan op de consequenties die het nieuwe normen- en handhavingsstelsel heeft voor de nadeelcompensatie die onder bijzondere omstandigheden wordt toegekend aan een belanghebbende die als gevolg van (o.a.) het luchthavenverkeerbesluit onevenredige schade lijdt (artikel 8.31 Wet luchtvaart). Een recht daarop ontstaat niet zonder meer indien er lokale verschuivingen van geluidseffecten optreden.

de thans voorzienbare omstandigheden op lokaal niveau zullen voordoen, zijn niet van die ernst en omvang dat het nieuwe stelsel daarvoor moet wijken.

**Vraag 5. Ligt de procedure voor wijzigingen in de verdeling van geluid over de omgeving voldoende vast en biedt deze voldoende rechtszekerheid?**

De regels van het nieuwe stelsel komen te staan in het LVB en in de Wet luchtvaart. Voor een wijziging van de Wet luchtvaart geldt de procedure van wetgeving, zoals die in de Grondwet ligt verankerd. Een wijziging van het LVB is minder zwaar, maar wel met waarborgen omkleed (artikelen 8.13 en 8.14 en 8.24 van de Wet luchtvaart). Een ontwerp van de wijziging wordt in de Staatscourant geplaatst, waarna inspraak voor een ieder openstaat. Het ontwerp wordt ook aan de Eerste en de Tweede Kamer voorgelegd en wordt voor advies voorgelegd aan de Raad van State.

Het komt erop neer dat deze wijzigingen democratisch tot stand komen. Beroep bij de bestuursrechter is tegen deze wijzigingen niet mogelijk, maar dat was onder het huidige stelsel ook al het geval.

## Samenvatting van de beantwoording

### Vraag 1.

> Op welke wijze kan een overtreding van de regels (huidige stelsel: totaal volume geluid (TVG) en lokale bescherming via handhavingspunten; nieuwe stelsel: criteria gelijkwaardigheid, maximum hoeveelheid geluid (MHG) en regels omtrent baangebruik gebaseerd op een systeem van strikt preferentieel baangebruik) worden geconstateerd?

Overtreding van normen die op jaarbasis worden toegepast, moet blijken uit de na afloop van het gebruiksjaar verstrekte informatie. In het huidige stelsel vindt de toepassing van veel normen, waaronder de grenswaarden in de handhavingspunten, plaats op jaarbasis. In het nieuwe stelsel worden de maximale hoeveelheid geluid (MHG), de gelijkwaardigheidscriteria, het plafond van 510.000 vliegtuigbewegingen en een deel van de baangebruiksregels toegepast op jaarbasis. De nieuwe regels voor strikt preferent baangebruik (met uitzondering van de jaarnorm voor gebruik van de vierde baan) hebben betrekking op afzonderlijk het zomer- en winterseizoen en daardoor wordt het mogelijk dat de ILT maatregelen en bestuurlijke sancties oplegt die betrekking hebben op een seizoen. De halfjaarlijkse handhavingsrapportages bieden de daarvoor benodigde gegevens. Het zal daarom in het nieuwe stelsel waarschijnlijk minder vaak nodig zijn om met handhaving te wachten totdat het gehele gebruiksjaar is verstreken. Het gevolg hiervan kan zijn, dat de handhaving directer en sneller volgt op een overtreding.

De baangebruiksregels van het nieuwe stelsel zijn niet gericht op de uitkomst, maar op het gedrag. Zij kunnen tot maatregelen en sancties leiden indien het gedrag onvoldoende verklaard kan worden aan de hand van deze regels. Er zal behoefte zijn aan uitleg omtrent de keuzes die zijn gemaakt bij het gebruik van de banen en de beoordeling daarvan door de inspectie. In het nieuwe stelsel zal een sterke behoefte bestaan aan uitleg en transparantie met betrekking tot de naleving van de regels en het toezicht daarop van de inspectie. Waarschijnlijk zal die behoefte regelmatig sterker zijn dan in het huidige stelsel.

### Vraag 2.

> Welke bevoegdheden (tot het nemen van maatregelen of opleggen van sancties) heeft de inspectie om tegen overtredingen op te treden?

De bevoegdheden van het nieuwe stelsel zijn gelijk aan die in het huidige stelsel, maar zij worden in het nieuwe stelsel deels anders ingezet. Dat komt doordat het om de handhaving van deels andere normen gaat. In het nieuwe stelsel zal het vaker gaan om de handhaving van normen die zich rechtstreeks tot de LVNL richten en derhalve onmiddellijk met oplegging van een bestuurlijke sanctie kunnen worden gehandhaafd, zonder dat er eerst een maatregel behoeft te worden opgelegd. Omdat in die gevallen de tussenstap van een maatregel niet meer nodig zal zijn, zal de handhaving directer en sneller kunnen verlopen.

Wat betreft de bevoegdheden is er dus geen sprake van een achteruitgang van de rechtsbescherming tegen overtredingen. Wel doet zich een potentiele versterking voor van de effectiviteit (in de zin van directere en snellere handhaving).

**Vraag 3.**

> Welke juridische instrumenten zijn er indien de inspectie geen of onjuist gebruik maakt van de onder 2 bedoelde bevoegdheden?

De juridische instrumenten, die belanghebbenden ter beschikking staan, veranderen als zodanig niet. Zij kunnen in bezwaar en beroep als de inspectie niet of niet goed reageert op overtredingen. Wel verandert de inhoud van de eventuele beroepsprocedures, want de te handhaven regels veranderen. Een procedure over de vraag of een grenswaarde op een handhavingspunt is overschreden, zal in het nieuwe stelsel niet meer gevoerd kunnen worden omdat dat juridisch niet meer aan de orde zal zijn. Het zal in de plaats daarvan in het nieuwe stelsel vooral gaan over de vraag of de regels van het strikt preferente vliegen, gegeven de omstandigheden, goed zijn toegepast.

De wijziging van het normen- en handhavingssysteem kan leiden tot een verschuiving van het antwoord op de vraag welke bewoners belanghebbende zijn bij welk besluit over handhaving. Anders gezegd: welke bewoners over welke overtreding kunnen procederen bij de bestuursrechter. Het ligt voor de hand dat bewoners die feitelijk geluidhinder ondervinden als gevolg van een overtreding, steeds ook zelf belanghebbende zijn bij het besluit over de op te leggen maatregel of bestuurlijke sanctie. Organisaties van bewoners die zich inzetten voor het milieu worden ingevolge de wet en het internationale recht als beroepsgerechtigde belanghebbenden aangemerkt.

**Vraag 4**

> Wat zijn de kenmerken van de rechtsbescherming in het nieuwe stelsel? Zijn deze kenmerken vergelijkbaar met het huidige stelsel? Zijn er nog elementen die eventueel zouden kunnen worden ingebouwd om de borging van de gelijkwaardigheid van de rechtsbescherming ten opzichte van het huidige stelsel te vergroten?

In het nieuwe stelsel zal een sterke behoefte bestaan aan uitleg en transparantie met betrekking tot de naleving van de regels en het toezicht daarop van de inspectie. Twee aspecten van informatievoorziening zijn van wezenlijk belang voor een goed functionerende rechtsbescherming in het nieuwe stelsel: betrouwbaarheid en frequentie.

Met het oog op de betrouwbaarheid is er in het nieuwe stelsel voor gezorgd dat de ILT niet alleen de rapportages van de sectorpartijen bestudeert, maar ook controleert of het systeem dat wordt gebruikt voor het opstellen van de rapportage deugdelijk en betrouwbaar is. Ook in het huidige stelsel zijn bewoners afhankelijk van de door de inspectie en de sector verstrekte gegevens. De borging van de betrouwbaarheid van deze informatie wordt in het nieuwe stelsel geregeld. Er is geen reden om aan te nemen dat deze borging in het huidige stelsel beter geregeld is. Wel verdient de aandacht dat in het nieuwe stelsel, zoals al gezegd bij vraag 1, een sterkere behoefte zal bestaan aan uitleg en transparantie met betrekking tot de naleving van de regels en het toezicht daarop van

de inspectie. De aard van de informatie zal veranderen omdat zij niet meer zal gaan over de vraag of grenswaarden in handhavingspunten worden gerespecteerd, maar over de verklaring van concrete keuzes en gedragingen onder de gegeven (weers-)omstandigheden. Dat kan, vanuit het perspectief van de bewoners, worden gezien als een vooruitgang omdat deze informatie meer zegt over wat er feitelijk is gebeurd.

In frequente informatievoorziening door de overheid is in het nieuwe stelsel voorzien door middel van de openbaarmaking van de gebruiksprognose (jaarlijks), de evaluatie over het gebruiksjaar (jaarlijks), de handhavingsrapportages per seizoen (halfjaarlijks) en de dagelijkse verslagen van de feitelijke baaninzet met uitleg.

Als het nieuwe stelsel correct wordt uitgevoerd, kan het toch voorkomen dat op sommige locaties een zwaardere belasting optreedt dan onder het huidige stelsel zou zijn gebeurd. Dit komt doordat het nieuwe stelsel niet de relatieve zekerheid biedt van de grenswaarden in handhavingspunten. Uit het Experiment Nieuw Normen- en Handhavingsstelsel (2010-2012) is gebleken dat de toepassing van het nieuwe stelsel geringe lokale effecten op de geluidsbelasting heeft. Onder deze omstandigheden rechtvaardigt het voordeel van het nieuwe stelsel (een geringer totaal aantal geluidgehinderden) de beperkte lokale nadelen.

**Vraag 5.**

> Ligt de procedure voor wijzigingen in de verdeling van geluid over de omgeving voldoende vast en biedt deze voldoende rechtszekerheid?

Wijzigingen van de Wet luchtvaart en het LVB komen democratisch tot stand, met inbreng van de volksvertegenwoordiging en inspraak voor een ieder. Beroep bij de bestuursrechter is tegen deze wijzigingen niet mogelijk, maar dat was onder het oude stelsel ook al het geval.

## *Algemene conclusie*

Het gaat in dit advies in de kern om de vraag of de rechtsbescherming in het voorgestelde nieuwe normen- en handhavingsstelsel gelijkwaardig is aan de rechtsbescherming in het huidige normen- en handhavingsstelsel.

Nadat ik het voorgestelde nieuwe stelsel heb bestudeerd, kennis heb genomen van de uitkomsten van het Experiment Nieuw Normen- en Handhavingsstelsel (2010-2012), en heb gesproken met vertegenwoordigers van bewoners, decentrale overheden, sectorpartijen, de inspectie, de Alderstafel Schiphol en het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, ben ik tot de volgende conclusie gekomen.

Het nieuwe stelsel bevat regels die door middel van het ter beschikking staande handhavingsinstrumentarium effectief kunnen worden gehandhaafd. De instrumenten van rechtsbescherming (bezwaar en beroep) zijn toereikend om rechtsbescherming te bieden tegen onjuiste toepassing van de nieuwe normen. Zolang de toepassing van het nieuwe stelsel slechts beperkte lokale effecten op de geluidsbelasting heeft, is het wegvallen van de door de grenswaarden geboden relatieve zekerheid op lokaal niveau aanvaardbaar.